

# Rolul alegerilor fondatoare în definirea sistemului de partide

Clarificarea electorală *versus*  
eșecul partidelor la guvernare (1990-2014)

■ ALEXANDRA IANCU

[University of Bucharest]

## Abstract

*25 years after the first competitive elections, the Romanian party system still exhibits high levels of discontinuity between electoral competitions and governmental functioning. Despite the ongoing party consolidation process, the Romanian party system reveals the persistence of two main tensions, which explain the failure in transforming party system stabilization in institutional routinization. The first paradox concerns the disconnection between the increasing clarity of electoral choices (e.g. decrease in the electoral fragmentation) and the political instability (high electoral volatility and more importantly, higher levels of government instability). Second, despite the concentration of votes on a limited number of actors and the elite quasi-professionalization, the Romanian parties continuously fail in selecting reliable party servants. The high levels of parliamentary, governmental and local party switches suggest the party inability in organizing the party in public office.*

## Keywords

party system; electoral volatility;  
governmental instability; party  
switches; elite recruitment

Primele alegeri competitive sunt momente fondatoare în cadrul proceselor de democratizare. Alegerile din mai 1990 rămân punctul de cotitură al democrației românești, moment simbolic al rupturii în raport cu trecutul comunist. Cu toate acestea, scrutinul constituie și astăzi un subiect controversat, atât din perspectiva capacității sale de a atesta articularea unei competiții politice viabile, cât și din perspectiva, *ex post*, a rezultatelor electorale. Circulația limitată a presei în teritoriu (presa de opoziție), disparitățile la nivelul resurselor financiare și accesul diferențiat la televiziunea publică au constituit tot atâtea motive pentru denunțarea caracterului non-competitiv al primei curse electorale<sup>1</sup>. În același

1 E.g. procesele de transformare a Consiliului Frontului Salvării Naționale în partid politic au viciat competiția politică (v. Alexandra Ionescu, *Du Parti –Etat à l’Etat des partis. Changer de régime politique en Roumanie* (București: ed. Academiei Române, 2009). În cheie partinică, Lavinia Stan arată că în 1990 FSN avea din start un avantaj notabil beneficiind de o structură de membri impresionantă, organizați ierarhic și cu un nivel de penetrare în teritoriu incomparabil cu cel al altor formațiuni politice (v. Lavinia Stan, „Romania: in the shadow of the past” In Sabrina P. Ramet (coord.), *Central and Southeast European Politics since 1989*. Cambridge: Cambridge University Press,

timp, rezultatele scrutinului au fost marcate de dominația unui partid hegemonic. Absența polarizării politice și majoritatea absolută obținută de către Frontul Salvării Naționale (în raport cu pleiada de mici formațiuni parlamentare ce prezentau un discurs alternativ la apelurile programatice ale FSN) au transformat reprezentanții acestui partid în guvernanți neconstestați. Rolul opoziției politice a revenit (funcțional) facțiunilor dizidente ale Frontului și nu celorlați competitori electorali.

Privite retrospectiv, primele alegeri democratice par să delimiteze un moment unic în dezvoltarea sistemului de partide. Competițiile electorale ulterioare au evoluat gradual spre polarizarea și echibrarea scenei politice, precum și spre delimitarea unor raporturi partizane (relativ) clare între actorii puterii și cei ai opoziției. Cu toate acestea, principiul care se perenează odată cu aceste alegeri vizează o incongruență între cele două fațete ale momentelor electorale: articularea competiției și rezultatele scrutinului (articularea guvernării). La începutul anilor 90, competiția politică limitată a permis dominația sistemului de partide de către Frontul Salvării Naționale, fără ca statutul de monolit al partidului să fi asigurat stabilitate politică sau coerență guvernamentală. Timp de doi ani, luptele intestinale pentru putere au delimitat o putere executivă marcată de numeroase conflicte și contestări. Or, în ciuda instituționalizării recente a partidelor politice, ceea ce pare a constitui o constantă a întregii tranziții românești este tocmai discontinuitatea, manifestată în forme diverse, între momentul alegerilor și articularea puterii. Dacă alegerile recente produc alternanțe guvernamentale și delimitarea a a două mari blocuri politice, acestea nu aduc însă în mod necesar un plus de predictibilitate în raport cu funcționarea executivelor sau a raporturilor putere-opoziție.

Confuziile ideologice, alianțele *sui generis* pre și post-electorale au contribuit în mod direct la menținerea instabilității politice în (aproape) toate noile democrații din Europa Centrală și de Est<sup>2</sup>. Cu toate acestea, în cazul românesc, tensiunea între cele două momente electorale pare să implice o incapacitate sistemică de a transforma beneficiile stabilizării sistemului de partide în beneficii ale funcționării instituționale. Două mari tensiuni ilustrează această dificilă articulare a reprezentării politice în cazul românesc. (1) Primul paradox este acela că, la nivel sistemic, în ciuda faptului că în ultimul deceniu scena politică se clarifică, iar sistemul de partide pare a se stabiliza în jurul unui număr redus de competitori, această stabilizare nu pare a regăsi corespondențe la nivelul stabilizării scenei guvernamentale. (2) În al doilea rând, la nivelul partidelor politice, în ciuda unui proces de politizare a competițiilor electorale și de concentrare a opțiunilor electorale asupra principalilor

---

2010), 379-401. Date fiind atât slaba competiție electorală, cât și continuitatea foștilor membri ai nomenclaturii în poziții publice, a circulat chiar teza considerării alegerilor din 1996, moment electoral ce marchează alternanța la guvernare, drept primele alegeri competitive în România (v. John Higley, Judith Kullberg, Jan Pakulski, « The persistence of Post-communist Elites,» *Journal of Democracy* 7:2 (1996): 133-147.

2 David Olson, „Party System Consolidation in New Democracies of Central and Eastern Europe,» *Political Science* 46: 3 (1998): 432-464 și Jan Bielasiak, „The Institutionalisation of Party Systems in Post-communist States,» *Comparative Politics* 34:2 (2002): 189-210. Explicații multiple pentru aceasta neclaritate-absența clivajelor precum și caracterul *sui generis* al tensiunilor emergente v. Herbert Kitschelt, Zdenka Mansfeldova, Radoslaw Markowski, Gabor Toka (coordonatori), *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation and Inter-Party Cooperation* (Cambridge: Cambridge UP, 1999), 157-195; Ingrid van Biezen, *Political Parties in New Democracies. Party Organization in Southern East-Central Europe* (Houndmills/Basingstoke: Palgrave, Macmillan, 2003), Fernando Casal Bertoa, „Party systems and cleavage structures revisited: A sociological explanation of party system institutionalization in East Central Europe,» *Party Politics*, 20 (January 2014): 16-36. Despre instabilitatea politică și guvernamentală în regiune vezi Jean Blondel, Ferdiand Muller Rommel, Darina Malova, *Governing New European Democracies* (Palgrave Macmillan, 2007).

competitori, partidele victorioase în alegeri eșuează în a deveni organizațional vectori ai guvernării. Absența loialităților politice, profesionalizarea superficială a elitelor și rolul crescut al resurselor non-politice la nivel politic deturbează sensul inițial al reprezentării (așa cum rezultă acesta din alegeri).

### Clarificare electorală versus instabilitate politică

Debutul anilor 1990 a fost marcat de existența unui pluralism atomizat. Opțiunea instituțională a începutului tranziției pentru reprezentarea proporțională fără prag electoral și a unor măsuri laxe în vederea înregistrării de noi partide viza în mod direct apariția pluralismului politic gândit ca mecanism fondator al democratizării și pacificării conflictelor etnice<sup>3</sup>. Efectele nu au întârziat însă să apară – cu ocazia primelor alegeri, 80 de partide erau deja înregistrate la Tribunal, iar în septembrie 1992 numărul acestora ajungea la 155<sup>4</sup>. Divizarea extremă a scenei politice, mai precis, a opoziției politice, va produce ulterior un proces de legiferare menit să introducă reglementări din ce în ce mai restrictive atât în privința înființării de noi partide cât și în privința legislației electorale. De pildă, reforma electorală din 1992 propunea introducerea metodei d'Hondt de transformare a voturilor în mandate (dar și introducerea unui prag electoral). Inițiativa era gândită ca o metodă eficientă de a limita pluralismul excesiv, proaspăt instaurat pe scena politică. Reforma reușea de altfel să reunească consensul forțelor politice – atât al partidelor mari, care își vedeau astfel confirmat locul de prim rang pe arena parlamentară, cât și pe cel al partidelor mici (din opoziție) – ce vedeau în această lege o ocazie în identificarea stimulentele instituționale menite să conducă la unificarea opoziției împotriva social-democraților<sup>5</sup>. De altfel, reformele electorale ulterioare și transformările survenite în legislația cu privire la partide vor urmări același obiectiv: clarificarea lentă a scenei politice<sup>6</sup>. Consecințele reformelor nu au întârziat să apară. Numărul de partide politice înregistrate oficial a cunoscut un declin constant, numărul efectiv de partide a urmat o pantă descendentă în anii 2000, iar fragmentarea sistemului de partide a confirmat tendința spre stabilizarea relativă a unui număr redus de competitori importanți (vezi tabel 1).

Alegerile din ultimul deceniu confirmă tendința de validare a unor formațiuni politice ca principali competitori. În fapt, cu excepția alegerilor din 2012 și victoria meteorică a unui partid nou creat, Partidul Poporului Dan Diaconescu, partidele care adoptă tonuri moderate în discurs nu reușesc să intre pe arena parlamentară. Excepții există, desigur, însă acestea iau forma unor prezențe temporare pe scena

---

3 Jean-Benoit PILET, Jean-Michel DE WAELE, „Electoral Reforms in Romania. Towards a Majoritarian Electoral System?” *European Electoral Studies* 2:1(2007): 63-79 vezi și Frances Millard, *Elections, Parties and Representation in Post communist Europe* (Palgrave, MacMillan, 2004), 235.

4 Cristian Preda, „Partide, voturi și mandate la alegerile din România (1990-2012)” *Studia Politica. Romanian Political Science Review* XIII:1 (2013): 28.

5 Vezi discuțiile parlamentare pe baza inițiativei legislative a guvenului, Senatul României, „Dezbateri parlamentare, 1992, sesiunea ordinară martie 1992,” *Monitorul Oficial*, Anul III, no. 20 (9.03.1992)

6 Pentru o analiză în evoluția legislației electorale și cu privire la reglementările partidelor politice v. Cristian Preda, *Partide și alegeri în România post-comunistă: 1989-2004* (București: Nemira, 2005); Alexandru Radu, *Politica între proporționalism și majoritarism. Alegeri și sistem electoral în România postcomunistă* (Iași, Institutul European, 2012), Alexandra Ionascu, „Territorial Dimensions of the Romanian Parties. Elections, Party Rules and Organisation” *Studia Politica* XII: 2 (2012): 185-210; Sorina Soare, Marina Popescu, „Engineering party competition in a new democracy: post-communist party regulation in Romania,” *East European Politics* 30:3 (2014): 389-411.

**Tabel 1.** Fragmentarea sistemului de partide 1990-2012<sup>7</sup>

	1990	1992	1996	2000	2004	2008	2012
Partide inregistrate oficial	80	155	75	73	30	34	28
Laasko&Taagepera (electoral)	2,20	4,68	5,73	4,43	3,93	2,61	2,54
Laasko&Taagepera (legislativ)	2,2	4,78	3,94	3,53	3,01	3,23	1,94
Rae Volatilitate electorală	0,55	0,86	0,84	0,81	0,75	0,75	0,61
Rae Volatilitate legislativă	0,54	0,79	0,77	0,72	0,70	0,72	0,53
Rae Index (Disproporționalitatea electorală)	0,34	1,80	1,69	<b>2,49</b>	1,31	1,63	<b>2,11</b>

Sursa: Calcul la nivelul Camerei Deputatilor. Date electorale Autoritatea Electorală permanentă/Monitorul Oficial [www.roaep.ro/](http://www.roaep.ro/).

politică – de regulă, pe durata unei legislaturi. Astfel de partide se creează fie ca urmare a fașionalismului<sup>8</sup> sau a unor alianțelor electorale aflate în căutare de legitimitate politică<sup>9</sup> –și sfârșesc (cel mai adesea) în a fuziona cu pricipalii competitori ai momentului (și integrarea unui număr restrâns de lideri în funcții publice). În mod paradoxal însă, absența permeabilității sistemului de partide la nivel parlamentar nu este o rezultată directă a condițiilor restrictive de formare a partidelor și de participare în alegeri, ci mai degrabă, efectul votului util. În ultimii ani, în mod sistematic, noi partide (excluzând formațiunile politice ce fac parte din alianțele electorale organizate în jurul unor partide consacrate) se înscriu în mod direct în competiția electorală, fără însă a înregistra succese notabile.

7 Studiul reia în analiză definiția instituționalizării sistemului de partide și principalii indicatori pentru estimarea acestora (volatilitate, fragmentare) precum și, în partea a doua, elemente legate de instituționalizarea partidelor (v. migrație politică) utilizate pentru cazul polonez (pentru conceptualizare v. Anna Gwiazda, „Poland’s quasi-institutionalized party system: the importance of elites and institutions,” *Perspectives on European Politics and Society*, 10: 3 (2009): 350-375, precum și permeabilitatea sistemului de partide la nivel legislativ –calculată pentru cazul românesc până în 2004 de Ionuț Ciobanu (v. Ionuț Ciobanu, „Sistemul românesc de partide: de la competiție spre coluziune,” *Sfera politicii* 123-124 (2006): 5-21. Aduagăm la aceasta calculul permeabilității electorale la nivel sistemic și nu doar la nivel legislativ. Precizări metodologice generale: În calculul numărului efectiv de partide (nivelul mandatelor) nu au fost incluse formațiunile aparținând minorităților naționale cu excepția UDMR- Formula pentru numărul efectiv de partide la nivel electoral ( $N = 1/\sum P_i^2$ ) toate partidele care au obținut voturi (indiferent de procent)/mandate la alegeri unde  $n$  este numărul de partide și  $p_2$  este pătratul procentului de voturi/mandate obținut de partidul în cauza). Fragmentarea sistemului de partide este măsurată și prin indexul Rae de fracționalizare (1 maximum). Indexul Rae electoral este calculat pentru toți competitorii electorali care au obținut mai mult de 0,1% voturi la alegeri. Fractionalizarea =  $1 - (\sum P_i^2)$ , unde  $P_i$  este procentul de voturi obținut în alegeri. Pentru Fractionalizarea legislativului,  $P_i$  reprezintă procentul de mandate parlamentare, excluzând minoritățile care primesc mandate *ex officio* (Deși disproporționalitatea electorală nu face obiectul studiului de față, indexul Rae cu privire la disproporționalitatea electorală=însuarea diferențelor între procente de voturi și procente de mandate, divizat la numărul partidelor (calculat la 0,5% din voturi).  $Rae = 1/n \sum |P_{v_i} - P_{mandate_i}|$  este prezentat în tabel în scop informativ. Este interesant de văzut că disproporționalitatea crește în perioada recentă, acompaniind fenomenul de destabilizare a sistemului de partide)

8 Astfel de partide formate ca urmare a abandonării organizației de partid de către o serie de parlamentari sunt Partidul Inițiativa Națională în (2000-2004), înregistrat în 2005; Partidul Liberal Reformator care fuzionează cu PC pentru formarea Partidul Alianța Liberalilor și Democraților (2015), Mișcarea Populară care deși, constituie o creație exterioară parlamentului, devine partid parlamentar ca urmare a fașionalizării PDL.

9 Astfel de partide care reușesc să obțină reprezentare parlamentară prin prisma alianțelor făcute sunt Partidul Umanist Român (în 2000), Forța Civică, Partidul Național Țărănesc Creștin și Democrat (revenit pe scena parlamentară în 2012), Uniunea Națională pentru Progresul României (format prin fașionalism în 2010, intrat în parlament prin alianță pre-electorală.

**Tabel 2.** Permeabilitatea sistemului de partide. Electoral și legislativ

	1992	1996	2000	2004	2008	2012
Partide parlamentare	12	12	6	6	5	6
Permeabilitate parlamentar <sup>10</sup>	0,77	0,5	0,88	0	0,18	0,18
Competitori electorali	79	64	68	52	29	30
In	35	35	21	15	2	5
Out	19	36	12	26	24	3
Total	54	71	33	41	26	8
Permeabilitate electorala	0,72	0,99	0,5	0,68	0,64	0,27
Dinamica sistemului (voturi) <sup>11</sup>	43,69	0,87	0,87/(1,79)	0,30	0,00	(11,41)/(14,79)

Sursă: calcule proprii pe baza rezultatelor alegerilor v.note 10

Clarificarea opțiunilor electorale (în sensul votului eficient) nu produce însă în mod automat o scădere notabilă a volatilității electorale. Dacă în ultimul deceniu sistemul de partide pare mai stabilizat în raport cu anii 90, nivelul volatilității electorale se menține la cote ridicate în raport cu alte democrații occidentale<sup>12</sup>. Alianțele preelectorale fluctuante, redefinirea identitară a partidelor, votul negativ contribuie în practică la articularea unei scene politice aflate sub semnul impredictibilității (tabel 3). Astfel, după un scurt intermezzo spre stabilizare, la debutul anilor 2000 (alegerile din 2004), volatilitatea electorală cunoaște din nou o creștere cu ocazia ultimelor competiții electorale. Similar, sistemul de partide nu reușește să se cristalizeze în jurul a două mari blocuri de partide. De la începutul postcomunismului românesc, alianțele guvernamentale cât și coalițiile guvernamentale pot fi arareori plasate sub semnul tensiunii dintre dreapta și stânga. În anii 90, social democrația a

10 Permeabilitatea sistemului la nivel parlamentar adus la zi pentru 2004-2014 vezi Ciobanu (2006). Formula permeabilității sistemului de partide este aplicată simetric la nivel electoral pentru identificarea apariției partidelor noi pe scena electorală. Permeabilitatea sistemică la nivel de competitori –verifică în fapt capacitatea instituțiilor de a bloca apariția a noi rivali pe scena politică. Studiul nostru nu consideră drept o „nouă formațiune” partidele rezultate din fuziuni sau partidele care și-au schimbat numele sub care candidează. În cazul fracționalizărilor sunt considerate partide vechi factiunile care recuperează la nivel juridic continuitatea organizațională. Sunt considerate partide noi factiunile care se prezintă drept competitori direcți ai fostei organizații din care au provenit (e.g. ApR). Permeabilitatea electorală a sistemului de partide este calculată pentru toți competitorii electorali prin adaptarea formulei lui Toole:  $Permeabilitate = (P \text{ intrate } (i) + P \text{ iesite } (i-1)) / (Nr \text{ de competitori electorali } (i) + Nr \text{ competitori electorali } (i-1)) / 2$ . Indicatorul calculează astfel proporția dintre suma competitorilor intrați/ieșiți din sistem în raport cu alegerile precedente și media competitorilor prezenți în ultimele două competiții electorale (v James Toole, „Government formation and party system stabilization in East Central Europe,” *Party Politics* 6:4(2000): 441–461. Dinamica sistemului de partide masoară procentul de mandate dobândit de către noile formațiuni politice Anna Gwiazda (2009). Pentru retrasarea traiectoriilor partidelor-politicilor de alianțe/facționalizare/traiectorii & schimbări de denotații v. C. Preda, *25 de ani și sute de partide* (București:Baroque Books and Arts, 2015).

11 Calcul la nivel de procentaj electoral. La nivelul anilor 90 (FSN/PD este considerat succesul oficial FSN). Pentru anii 2000 –al doilea calcul cuprinde noile partide intrate în Parlament prin alianțe postelectorale. PUR în 2000 și în 2012 reprezentanții UNPR, Forței Civice și PNTCD intrați în parlament în cadrul coalițiilor electorale (care se adauga la numărul de mandate la singurului partid ce intră în Parlament ca un competitor direct/nou în alegeri PPDD)

12 Ruth Dassonneville, Marc Hooghe, „Mapping Electoral Volatility in Europe: An analysis of trends in electoral volatility in European democracies since 1945,” Paper presented at the 1st European Conference on Comparative Electoral Research Sofia (1-3 December 2011) [http://true-europeantvoter.eu/sites/default/files/Mapping%20electoral%20volatility\\_Dassonneville\\_Hooghe.pdf](http://true-europeantvoter.eu/sites/default/files/Mapping%20electoral%20volatility_Dassonneville_Hooghe.pdf)

reprezentat principala orientare politică atât la nivel de guvernare dar și în opoziție (de pildă FSN/Partidul Democrat în perioada 1992-1996). Social-democrații (Partidul Democrației Sociale din România) se aliază și cu partide anti-sistem/extremist/succe-soare pentru a susține guvernarea din 1992-1996 (Partidul Unității Națiunii Române, Partidul România Mare, Partidul Socialist al Muncii și Partidul Democrat Agrar din România (la Senat)), fie cu partide de pe versantul anticomunist (vezi de pildă partici-parea Partidului Național Liberal la guvernarea Stolojan). Căutările anilor 2000 nu aduc o clarificare ideologică a politicii de alianțe pre-electorale și logicilor de coaliție. Social democrații guvernează în perioadele recente alături de democrat li-berali (deveniți parte a Partidului Popular European) sau alături de liberali (guverna-rea Ponta 1 sau alături de o facțiune liberală în prezent). Democrații/democrat libe-ralii se aliază atât cu social-democrații, liberalii, sau cu foști membri ai unei alianțe pre-electorale cu social-democrații precum Partidul Umanist Român, etc. Ignorând logica ideologică și urmărind mai degrabă logica guvernare-opoziție, alternanțele complete sunt rare și mai ales, temporare în natura lor (durata coalițiilor este re-dusă). Dacă începutul anilor 2000 păreau astfel a marca un început de polarizare prin definirea unor blocuri politice coerente (Alianța D.A. versus PSD), tendința de coerentizare ideologică a fost abandonată începând cu 2005 (imediat după ce ale-gerile păreau să marcheze stabilizarea sistemului de partide).

**Tabel 3.** Volatilitate electorală în perioada 1992-2012<sup>13</sup>

	1990-1992	1992-1996	1996-2000	2000-2004	2004-2008	2008-2012
Pedersen Index	55,39	22,84	35,47	17,50	21,10	22,45
Bartollini & Mair	38,58	12,59	19,59	4,79	11,33	15,86

Incoerențele din politicile de alianțe – precum și numeroasele re poziționări ideologice – au transformat perioada guvernării într-o etapă situată sub semnul impredictibilității. Durata medie de viață a guvernelor, chiar și atunci când acestea sunt delimitate în sens larg<sup>14</sup>, este sub doi ani (21 de luni), cu o scădere importantă în ultimul deceniu (în 2004-2014 durata medie a cabinetelor coboară la un an și ju-mătate). Instabilitatea guvernamentală este dublată de o volatilitate a portofolii-lor ministeriale. Durata medie a unui mandat ministerial este de aproximativ un an (13 luni) și scade la sub un an în ultimul deceniu (10 luni) (vezi tabel 4). Mai mult, numeroase reconfigurări în reprezentarea partidelor la guvernare pot fi identifi-

13 Index-ul Pedersen măsoară volatilitatea electorală ca suma a valorilor absolute a diferențelor procentuale înregistrate de către partide de la o alegere la alta divizată la 2. Volatilitatea Totală (TV) = (|P1V|+|P2V|+....+|PnV|)/2. Indexul Pedersen calculat pentru partide care au obținut mai mult de 0,1% în alegeri. Mogens Pedersen, „The dynamics of European party systems: Changing patterns of electoral volatility,” *European Journal of Political Research* 7 (1979): 1–26 Cf. Indexului Mair și Bartolini urmărește schimbările înregistrate la nivelul blocurilor de partide. În cazul nostru blocurile sunt definite în termeni de coaliții guvernamentale/opoziție parlamentară. Este dificil de operat un calcul în termeni ideologici v. Ciobanu(2006). Calculul (VB)= (|B1(PVi+PVk.... +PVj)| + B2 (PVi+PVk.... +PVj))/2. Unde blocurile însumează schimbările în termeni absoluți în voturile agregate pentru partide i,k,j între două alegeri consecutive. Pentru mai multe detalii v Stefano Bartolini, Peter Mair, *Identity, Competition and Electoral Availability: The Stabilization of European Electorates, 1885–1995* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

14 Arendt Lijphart identifică cinci elemente care determină durata unui mandat guvernamental: (i) schimbarea compoziției politice la nivel guvernamental, (ii) schimbarea în statutul coaliției, (iii) schimbarea Primului ministru , (iv) demisia cabinetului și (v) alegerile parlamentare (v Arendt Lijphart, « Measures of Cabinet Durability: A Conceptual and Empirical Evaluation », *Comparative Politics Studies*, Vol. 17, No.2, 1984, Pp. 256-279). Dacă fiind însă variația importantă în compoziția politică a guvernelor postcomuniste –, reținem în studiul nostru doar criteriile legate de prezența alegerilor, schimbarea Primului ministru sau demisia în bloc a guvernului.



cate pe parcursul întregii perioade. Dincolo de strategii individuale, guvernele care beneficiază la începutul mandatelor de susținere parlamentară considerabilă se regăsesc rapid în contexte vulnerabile politic.

**Tabel 4. Stabilitate guvernamentală și volatilitate ministerială 1990-2012**

	Roman 2 29.06.1990 – 15.10.1991	Stolojan 16.10.1991 – 12.11.1992	Văcăroiu 13.11.1992 – 10.12.1996	Ciorbea 11.12.1996 – 15.04.1998	Vasile 16.04.1998 – 13.12.1999	Isărescu 14.12.1999 – 12.12.2000	Năstase 13.12.2000 – 21.12.2004
Durata (luni)	16	13	49	16	20	12	48
Volatilitate min	13,27	12,95	27,71	10,54	13,44	10,32	25,35
Std	4,32	0	16,7	5,52	6,47	2,87	14,6
	Tăriceanu 29.12.2004 – 22.12.2008	Boc 1 22.12.2008 – 23.12.2009	Boc 2 23.12.2009 – 9.02.2012	Ungureanu 9.02.2012 – 27.04.2012	Ponta 1 7.05.2012 – 21.12.2012	Ponta 2 21.12.2012 – 5.03.2014	
Durata (luni)	48	12	26	2	7	15	
Volatilitate min	17,66	9,74	15,48	1,89	5,70	13,42	
STD	12,0	3,26	8,39	0,45	2,79	6,48	

Sursa: calcule proprii. Volatilitatea ministerială-Durata medie a mandatelor membrilor guvernelor & Std –deviația standard<sup>15</sup>.

## Eșecul partidelor în a se constitui în vectori ai guvernării

Absența transferului între elementele de stabilizare identificate la nivelul alegerilor asupra funcționării instituționale-majorității/guverne stabile este dublată de incapacitatea principalelor partide parlamentare în a deveni vectori de coordonare a deciziei politice. În democrațiile consolidate, partidele la guvernare joacă un rol fundamental în rezolvarea conflictelor sociale, în medierea socio-politică între așteptările votanților și procesele decizionale<sup>16</sup>. Partidele la guvernare sunt cele care dau Primul ministru și membrii echipei guvernamentale și stabilesc marile dimensiuni programatice ale cabinetului<sup>17</sup>. La nivel ideal tipic, partidul care se prezintă în alegeri devine o agenție de recrutare și de coordonare a deciziei politice în funcții publice. Selecția reprezentanților partidului – miniștri, candidați la alegerile parlamentare în poziții eligibile, lideri locali – constituie un prim dispozitiv de control prin care partidul se asigură de îndeplinirea programului electoral<sup>18</sup>. În acest model,

15 Calculul duratei miniștrilor ca și datele referitoare la numirile miniștrilor au la bază analiza celor 274 numiți în perioada 1990-2014 în compoziția a 14 guverne (412 numiri). Nu sunt luate în calcul rotațiile interne (numirea unui ministru în cadrul guvernului la două ministere diferite). Pentru reconstituirea biografiilor miniștrilor au fost luate în considerare surse multiple disponibile online –site-urile instituțiilor dar și antologiile cu privire la elitele momentului e.g. Gheorghe Crișan, *Piramida puterii – Oameni politici și de stat, generali și ierarhi din România (decembrie 1989- 10 martie 2004)* vol I et II (București: Pro Historia, 2004); \*\*\*, *Protagonisții ai vieții publice*, 3 vol. (București, Agenția Națională de Presă Rompres, 1994); *Personalități publice, politice 1992-1994/1995-1995/1996-1997* (București: ed. Holding Reporter, 1994, 1996, 1997), etc. 16 Richard Katz, „Party Government. A Rationalistic Conception,” Francis G. Castels, Rudolf Wildenmann (coordonatori), *Visions and Realities of Party Government* (Berlin: De Gruyter, 1986), 31-72 (42).

17 Richard Rose, „The Variability of Party Government: A theoretical and empirical critique, ” *Political Studies* 17: 4 (1969), 413-445.

18 Richard Katz, „The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy, ” *Party Politics* 7:3 (2001): 277-296, 277; Thomas Saalfeld, „Members of the Parliament and Governments

specific democrațiilor parlamentare, loialitatea membrilor de partid și disponibilitatea acestora de a implementa voința organizației politice sunt elemente cheie în înțelegerea mecanismelor de responsabilitate politică<sup>19</sup>. Or, în cazul postcomunismului românesc, în ciuda unor tendințe emergente de profesionalizare și de politizare a selecției („partizare”), determinanți ideal tipici ai coerenței partidului în funcții publice, partidele sunt departe de a dispune de capacitatea de coordonare a propriilor reprezentanți.

O primă analiză a carierelor elitelor postcomuniste dezvăluie articularea unor traiectorii devenite clasice în recrutarea personalului politic în democrațiile parlamentare – atât la nivelul Parlamentului cât și la nivel guvernamental. La nivel guvernamental, filiera parlamentară (trecând prin local în special în anii 2000), mandarinatul sau promovarea în interiorul funcțiilor executive sunt în prezent modele clasice pentru numirea într-o funcție ministerială<sup>20</sup>. Similiar, în cazul alegerilor parlamentare, aleșii partidelor încep gradual să prezinte experiențe politice la nivel local (35% în 2008). Cu precădere ca urmare a adoptării reformei codului electoral în 2008 și introducerea unor colegii uninominale, logica majoritară<sup>21</sup> a făcut ca numărul parlamentarilor care prezintă – nu doar experiență politică de lungă durată, dar și rădăcini locale, să crească într-un interval scurt (cf. Stefan și Grecu cu aproape 15%). În fapt, marii competitori politici vizează, dincolo de o profesionalizare politică incipientă, controlul *ex ante* asupra numirilor. Alți factori întăresc această strategie de consolidare a partidelor în funcții publice. Formarea guvernelor atestă preocuparea pentru numirea unor reprezentanți din leadershipul central în funcții ministeriale. Începând cu 1996, în mai bine de jumătate din cazuri, există o suprapunere între miniștri și liderii partidelor din coaliția guvernamentală. Excepție fac doar guvernarea Nastase (43,8%) – ca urmare a politicii de înnoire a personalului politic- și guvernul Mihai Răzvan Ungureanu (47%) – care a fost prezentant publicului larg ca un guvern de tehnocrați. Mai mult decât atât, selecția guvernamentală presupune o creștere graduală a experienței politice și a experienței de partid. Dacă la începutul anilor 2000 miniștrii care aveau o afiliere politică prezentau, în medie, șase ani de experiență în partid, iar media de experiență în politică a tuturor miniștrilor era de cinci ani, ultimele guverne marchează o creștere notabilă a rolului experienței politice în selecția personalului guvernamental. Experiența prealabilă în politică joacă un rol important și în selecția candidaților pentru alegerile parlamentare (vezi tabel 5). Dacă nivelul de rotație în funcție (realegerea parlamentarilor) rămâne relativ scăzut în raport cu alte state din regiune, parlamentarii (care conform legislației trebuie să fie membri de partid) prezintă în general o lungă experiență de activism politic. O anchetă desfășurată la începutul anilor 2000 la nivelul Camerei Deputaților arăta deja că deputații români dispuneau în medie de o experiență de partid de 7.2 ani<sup>22</sup>.

---

in Western Europe: Agency Relations and Problems of Oversight,” *European Journal of Political Research* 37: 3 (2000): 353-376.

19 Partidele numesc în poziții cu vizibilitate politică sporită oameni politici care au funcții înalte în partid și cariere de lungă durată în instituțiile statului v. Jean Blondel, Maurizio Cotta, *Party and Government. An Inquiry into the Relationship Between Governements and Supporting Parties in Liberal Democracies* (Londra: MacMillan Press LTD, 1996) 249, 252.

20 Modele de recrutare prezentate în „Democratisation et recrutement: les elites politiques roumaines entre personalisme et professionalisation,” 13<sup>ème</sup> *Congrès national de l’Association Française de Science Politique*, Aix-en-Provence du 22 au 24 juin 2015

21 Legătura cu teritoriul este mai importantă în sistemele majoritare Mattei Dogan, „Parliamentarians as Errand-Boys In France, Britain, and the United States,” *Comparative Sociology*, 6: 4 (2007): 430-463.

22 Laurentiu Stefan și Răzvan Grecu, „The «Waiting Room»: Romanian Parliament after 1989” Elena Semenova, Michael Edinger, Heinrich Best (coordonatori), *Parliamentary Elites in Central and Eastern Europe. Recruitment and Representation* (Oxon: Routledge, 2014), 194-217 (204).



**Tabel 5. Experiența în partid și în politică miniștri & parlamentari români (1990-2014)**

		1991	1992	1996	1998	1999	2000	2004	2008	2009	2012a	2012b	2014
Partid Ministri	Mean	.92	1.54	5.16	8.08	8.21	6.46	8.08	10.36	11.05	11.31	13.23	12.84
	Std	0.27	0.76	2.05	2.36	2.41	3.16	5.27	5.15	6.48	7.83	6.51	8.16
Politic ministri	Mean	0.9	1.00	2.82	6.57	5.65	5.29	4.89	8.39	9.96	9.84	10.78	11.76
	Std	0.44	.96	2.75	2.44	3.22	4.36	5.60	5.336	6.38	6.56	6.75	6.25
<b>Parlamentari Realesi</b>		1992-1996		1996-2000		2000-2005		2004-2008		2008-2012			
Realesi polit		31,4%		37,3%		40,9%		39,5%		41,6%			
Exp politica		51,3%		65,6%		74,2%		55,9%		61,1%			

Sursă: Pentru miniștri date proprii Min\_Cariere. Partid Min – vechimea medie în partid la data numirii (calculată în raport cu data inserării într-o primă organizație politică, doar pentru miniștrii non-tehnocrați). Politic Miniștri=vechimea medie în politică (data numirii-data primei ocupări a unei funcții publice în postcomunismul românesc –pentru toți membrii guvernelor). Cei doi indicatori nu iau în considerare eventualele ieșiri și reveniri de pe scena politică în intervalul determinant. Datele cu privire la parlamentari – nivelul de realegere și experiența politică sunt preluate din (Stefan&Greuc 2014)

Delimitarea marilor traiectorii în selecția elitelor sugerează preocuparea partidelor pentru asigurarea coerenței și loialității reprezentanților în funcții publice. Premisele pentru crearea unei componente politice la nivelul instituțiilor sunt prezente: concentrarea voturilor asupra marilor competitori, suprapunerea între leadershipul central al partidului și decidenții politici, precum și creșterea importanței experienței politice și de partid în recrutarea politică. Cu toate acestea, partidele eșuează în a deveni cenzori ai practicilor instituționale. În fapt, toate organizațiile politice sunt profund atinse de lipsa fidelității în raport cu organizația de partid. Fenomenul este vizibil cu precădere la nivel parlamentar. Începând cu 1996 partidele parlamentare sunt marcate de astfel de trădări politice. În cadrul ultimei legislaturi, numai în interval de doi ani procentul liderilor politici care au migrat de la un partid la altul s-a dublat. Mai mulți factori convergenți se impun în explicarea acestei stări de fapt:

- (1) Mai întâi, nu există sancțiuni clare (operate de către partide) în raport cu reprezentanții care au acumulat la nivelul biografiei politice astfel de experiențe. Chiar și în cazul funcțiilor extrem de selective prin numărul lor redus, e.g. la nivel ministerial, în ultimul deceniu, 31 dintre miniștrii numiți sunt la origini membri ai altor partide (competitoare) care și-au abandonat „organizația mamă” pentru a adera la partidul guvernamental (înaintea numirii).
- (2) În al doilea rând, nu există o cenzură clară din partea electoratului în raport cu parlamentarii care își abandonează partidul de origine<sup>23</sup>. La nivelul alegerilor parlamentare, chiar și în sistemul colegiilor uninominale, mulți dintre parlamentarii „trasești” sunt realesi.
- (3) În al treilea rând, parlamentarii nu par să-și valorizeze propriu mandat. O analiză cumulativă a ponderii celor care și-au abandonat partidul în Parlament (fie ca urmare a demisiei, fie ca urmare a migrației politice) arată că începând cu 2004 aproape un sfert dintre deputații intrați în Camera Deputaților cu ocazia alegerilor generale renunță la mandatul inițial – cel mai adesea pentru o altă funcție, fie pentru un alt partid (alte motive, mai rare, includ decesul sau punerea sub acuzare). Ponderea acestora în ultimii doi ani a atins o treime dintre deputați (vezi tabelul 6).

23 De exemplu Gherghina arată că unul din cinci parlamentari care și-a părăsit grupul politic pentru a migra la un alt partid este reales. Sergiu Gherghina, „Rewarding the ‘traitors’? Legislative defection and re-election in Romania,” *Party Politics* (first published on September 18, 2014).

(4) Finalmente, practica parlamentară a migrației politice este departe de a constitui un caz izolat. Acțiunile deputaților ilustrează o tendință mai largă de compunere și recompunere a organizațiilor politice. Nivelul local prezintă practici similare în articularea reprezentării. De exemplu, în alegerea primarilor, partidele au maximizat cooptarea de adversari politici pentru a-i promova drept candidați ai propriilor organizații. Paradoxal, acești candidați rămân necenzurați de către electorat. Ponderele primarilor realeși cu un trecut în migrația electorală este mai ridicată în raport cu ponderea candidatorilor de acest tip. De pildă, în 2004-2008, un sfert dintre aleșii locali erau foști candidați ai altor partide (oponente) la ultimele două scrutinuri.

**Tabel 6. Migrația politică în postcomunismul românesc 1990-2012**

		1990-1992	1992-1996	1996-2000	2000-2004	2004-2008	2008-2012	2012-2015
Camera Deputaților	Migrație	0%	9,04%	14,84%	13,28%	14,20%	13,07%	22,46%
	Migrație1	0%	9,19%	14,71%	13,49%	25,13%	23,59%	30,21%
	Abandon	15,37%	20,93%	21,70%	27,32%	28,84%	25,00%	34,05%
	Abandon1	15,37%	21,26%	21,53%	27,74%	51,06%	45,13%	30,22%
Alegeri locale <sup>24</sup>	Migrație candidați	NA	NA	NA	15,69%	23,63%	16,56%	16,9%
	Aleși	NA	NA	NA	31,95%	34,69%	25,11%	14,86%

Sursa: Calcule proprii pe baza datelor disponibile pe site-ul Camerei deputaților. Migrație =  $\Sigma$  migrații individuale /  $\Sigma$  numărul total de numiri în cadrul unui grup parlamentar, Migrație1 =  $\Sigma$  migrații individuale / numărul total de parlamentari (incluzând alegeri parțiale), Abandon =  $\Sigma$  parlamentari care au abandonat grupul parlamentar (demisii, decese, migrație) /  $\Sigma$  numărul total de numiri în cadrul unui grup parlamentar, Abandon1 =  $\Sigma$  parlamentari care au abandonat grupul parlamentar (demisii, decese, migrație) / numărul total de parlamentari (inclusiv cei nou intrați)

În democrațiile consolidate, recrutarea în funcții publice este o procedură prin intermediul căreia partidul încearcă să controleze potențialul derapaj politic al viitorilor reprezentanți. Or, în ciuda politizării și profesionalizării profilului personalului politic, comportamentul elitelor politice, odată numite sau alese, rămâne impredictibil în ceea ce privește atașamentul față de partidul de origine. Un motiv pentru această situație paradoxală ar putea fi faptul că, în ciuda cvasi-profesionalizării elitelor, partidele mențin criteriile implicite de selecție, fundamental diferite de logica clasică a ascensiunii graduale în organizația de partid. Spre deosebire de anii 90, când absența loialității este marcată de demisii în parlament și de conflicte vizând alocarea funcțiilor publice în cadrul conducerii partidelor, anii 2000 atestă o nouă logică de promovare ce aduce și o slăbire a relației dintre reprezentanții partidului în funcțiile publice și organizația de bază.

**Tabel 7. Rolul resurselor economice în recrutarea politică**

	1990-1992	1992-1996	1996-2000	2000-2004	2004-2008	2008-2012	2012-2014
Parlamentari	0,5%	2,1%	3,8%	9,6%	22%	32,3%	na
Miniștri	4.4%	9.1%	11.2%	22.4%	44.2%	38.8%	36.4%

Sursa: Min\_Cariere, pentru populația parlamentară (Stefan&Grecu, 2014)

De exemplu, în ultimul deceniu, prezența actorilor politici care prezintă în traiectoria lor legături directe cu sfera economică (foști oameni de afaceri, foști

<sup>24</sup> Datele ilustrează migrația politică electorală (candidatura sub sigla altui partid la nivelul alegerilor locale pentru funcția de primar). Candidaturile multiple/migrația sunt identificate la nivelul unității teritoriale. Bucureștiul este exclus din studiu. Baza de date cuprinde rezultatele alegerilor locale recodificate în perioada 1996-2000 și cuprinde aproximativ 30000 de candidați.

manageri în mediul privat) a crescut considerabil la nivel central. Actualmente, aproximativ o treime dintre reprezentanții numiți în funcții publice prezintă în parcursul lor legături directe cu sfera economică (vezi tabel 7). Scandalurile recente de corupție cu referire directă la incompatibilități, trafic de influență, alocarea preferențială de contracte, etc. pot găsi o explicație în raport cu această logică de promovare în politică. În același timp, cazurile recent dezbătute în presă sugerează că astfel de relații ambigue între partide și diverse firme și antreprenori privați pot chiar depăși ca amploare o analiză strict pozițională a biografiilor oficiale.

## Concluzii

Ultimii 25 de ani au fost marcați de incoerența orginară dintre articularea competiției electorale și practica politică. Continuitatea acestui principiu a marcat profund instituirea reprezentării în cazul românesc. În ciuda concentrării și clarificării sistemului de partide, instabilitatea la nivelul personalului politic și reconfigurările continue ale majorităților parlamentare fac dificilă identificarea unor alternative viabile la guvernare. În practică, absența loialității politice, precum și crearea de loialități paralele către sectorul economic videază de sens orice tentativă incipientă de articulare a unei competiții politice robuste. Astfel, în mod simetric în raport cu anii 90, formele de control politic sunt adesea dependente de faționalism, interese contradictorii și mai puțin rezultanta directă a unui principiu clar de delegare și responsabilitate dintre electori și aleși. Cu toate acestea, este dificil de estimat în ce măsură această articulare atipică a sistemului de partide este rezultanta unui moment fondator ratat al anilor 90. În fond, România este departe de a constitui un caz aparte la nivelul postcomunismelor din regiune. Elemente convergente în structurarea sistemului de partide pot fi identificate în toate statele din Europa Centrală și de Est, în special în perioada post-aderare. La nivel guvernamental, state precum Ungaria sau Republica Cehă au dezvoltat modele similare de selecție guvernamentală<sup>25</sup>. La nivel parlamentar, migrația politică caracterizează țări precum Republica Cehă sau Polonia<sup>26</sup>. În multe dintre statele postcomuniste ponderea oamenilor de afaceri în Parlament a crescut considerabil în ultimii ani ajungând la o medie de 23% (în 2009)<sup>27</sup>. În Ungaria, de pildă, parlamentarii manageri reprezentau 7,6% în 1990, 19,4% în 1998 și 25,1% în 2006<sup>28</sup>. În Polonia, deși ponderea descrescătoare a oamenilor de afaceri este vizibilă în perioadele recente, începând cu 2005, resursele economice sunt mai importante pentru deputații nou intrați în Parlament în raport cu populația generală a aleșilor<sup>29</sup>.

Ce rol explicativ mai au atunci primele alegeri în înțelegerea evoluțiilor ulterioare ale sistemului de partide din România? Sistemul politic al primei decade postcomuniste se construiește în raport cu acest moment fondator. Fragmentarea opoziției politice și pluralismul atomizat generează contrareacții menite să conducă

---

25 V. Alexandra Iancu, „La crise de la représentation politique dans les Pecos: Regards croisés – passé et présent – sur la sélection gouvernementale » in Philippe Claret (ed.), *L'Europe centrale et orientale, vingt-cinq ans après la chute du Mur de Berlin. Retour sur l'« expérience postcommuniste »* (în curs de apariție 2015)

26 Zdenka Mansfeldova, „The Czech parliament on the road to professionalization and stabilization,” in Semenova et al. (2014), 33-54 și Anna Gwiazda (2009).

27 Elena Semenova, Michael Edinger, Heinrich Best, „Patterns of parliamentary elite recruitment in Central and Eastern Europe: a comparative analysis,” in Idem, (2014), 292.

28 Gabriella Ilonszki și Andras Schwarcz, „Hungarian MPs in the context of political transformation(1990–2010),” in Semenova et. al (2014), 54-74 (61).

29 Jacek Wasilewski, Wiltold Betkiewicz, „The Polish Diet since 1989: from fragmentation to consolidation”, in Semenova et. al (2014), 74-97.

la o clarificare prin reducerea numărului de competitori electorali. Stabilizarea unui număr de partide ca principali actori ai tranziției nu aduce însă cu sine o scădere notabilă a volatilității electorale sau o polarizare dreapta-stânga. Dacă parlamentarii anului 1990 nu se mai regăsesc astăzi pe scena politică, nu este mai puțin adevărat faptul că debutul tranziției românești funcționează și ca moment de consacrare pentru multe dintre carierele reprezentanților de astăzi din Parlament sau din Guvern. Selecția politică a acestor actori rămâne esențială, cu atât mai mult cu cât, mecanismele de responsabilitate pe verticală (în raport cu electorii) par să eșueze. Controlul facțiunilor asupra altor facțiuni (migrația fiind doar unul dintre mecanismele aflate la îndemâna liderilor politici) constituie un element de continuitate al democrației românești.